FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACION
Serie Mejores Prácticas

JULIO 2001 - Año 3 / Nº 8
Directora responsable: Marcela Gajardo
E-mail: mgajardo@preal.org
Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303
Santa Magdalena 75, of. 1002.
Santiago - CHILE
Internet: www.preal.org

Iniciativas de apoyo a la autonomía escolar

Los conceptos de autonomía y descentralización escolar involucran muchos aspectos relacionados con las posibilidades de las escuelas locales de ir tomando decisiones de carácter administrativo, financiero y pedagógico, entre otros.
Se presentan aquí dos programas, uno en Brasil y otro en Argentina, que apuntan a dos áreas diferentes en las cuales se requiere avanzar en este campo.
El primero es "Dinero Directo a la Escuela", institucionalizado en Brasil a nivel federal desde 1995, que transfiere recursos a todas las escuelas públicas del país. El destino de dichos fondos es determinado por un órgano representativo de la comunidad educativa atendiendo a las prioridades del establecimiento, dentro de un margen de alternativas.
El segundo es el Programa Nacional de Gestión Institucional, que Argentina implementa desde 1999 y que está orientado a mejorar las prácticas de gestión de los directivos y supervisores escolares.
En ambos casos, un objetivo central es que la unidad escolar se fortalezca en sus capacidades para decidir sobre los aspectos que inciden en la calidad de la enseñanza que ofrece a sus alumnos.

Brasil: Dinero Directo a la Escuela

Como una iniciativa en pro de la autonomía escolar se conoce en Brasil el Programa Dinero Directo a la Escuela, implementado a nivel federal desde 1995.

Este programa, a pesar de ser relativamente reciente, tiene como antecedentes diversos esfuerzos realizados en distintos estados del país desde hace más de dos décadas, que han perseguido la descentralización y mayor autonomía de la gestión educativa, en un país donde la enseñanza básica pública involucra a unas 160 mil escuelas y más de 25 millones de estudiantes.

Como dato de trasfondo está el hecho de que el gasto público en educación en Brasil es cercano al 4% de su Producto Interno Bruto, lo cual no es bajo comparado con los demás países de América Latina con niveles de ingreso semejantes. Sin embargo, esto no se refleja en los resultados educativos, que están muy lejos del óptimo. Esto indicaría que el mal desempeño educacional del país debe estar más ligado a la ineficiencia en el uso de los recursos que al volumen de los mismos.

Entre las razones de ineficiencia se destaca la histórica forma de gestión escolar: centralizada, autoritaria y sujeta a la interferencia política.

Frente a esto, y junto con las iniciativas de redemocratización impulsadas desde principios de los '80, el sistema brasileño de enseñanza pública ha atravesado por un proceso profundo de reformulación de sus formas de gestión, lo cual ha sido visto como requisito para mejorar su eficiencia y calidad. Tres tipos de innovaciones se han destacado en este proceso:

- la transferencia directa de recursos a las escuelas (pilar de la descentralización de la gestión escolar);
- la elección del director (pilar del proceso de democratización de la escuela); y
- la creación de "colegiados", que corresponden a juntas escolares integradas por padres, maestros y representantes de la comunidad (pilar del proceso de desarrollo de un modelo participativo de gestión escolar).

Hacia una mayor autonomía financiera

En este contexto se gestan los principios de la autonomía financiera de la escuela, a través de la transferencia de recursos, lo que les permite a éstas decidir sobre la mejor forma de utilizarlos y responsabilizarse por ello. Las innovaciones en autonomía financiera de las escuelas tienen sus primeras experiencias en el Estado de Sergipe (1977) y Santa Catarina (1980), y hacia fines de 1993 se había innovado en este campo en 16 estados,

faltando sólo Paraíba y Sao Paulo.

La institucionalización a nivel federal de la entrega de dineros a las escuelas se produce en 1995, cuando se implanta —en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo de la Enseñanza (FNDE)— el Programa de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (PMDE), que a partir de 1998 pasa a llamarse Programa Dinero Directo a la Escuela (PDDE).

Este programa moviliza cada año alrededor de 250 millones de dólares que son transferidos a las escuelas para ciertos gastos o adquisiciones que éstas priorizan según sus necesidades.

El programa atiende a todas las escuelas públicas de enseñanza básica con más de 20 alumnos matriculados y a escuelas de educación especial atendidas por Organizaciones No Gubernamentales. Beneficia anualmente a un promedio de 136 mil establecimientos, involucrando aproximadamente a 29 millones de alumnos. (ver recuadro)

Participación de las escuelas en el Programa Dinero Directo a la Escuela, Brasil

	1995	1996	1997	1998	1999
Escuela con Unidad Ejecutora	11.643	27.426	48.266	65.318	67.865
Escuela sin Unidad Ejecutora	132.863	140.334	68.445	75.041	62.859
Total de Escuelas	144.306	167.760	106.711	130.359	130.724
Nº de alumnos	28.350.229	31.287.583	26.672.800	28.857.262	30.665.933
Valor de la Transferencia (Reales*)	229.348.000	259.743.000	279.428.000	304.337.000	305.787.000

Fuente: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação, "Programa Dinheiro Direto na Escola", abril 2000.
** A modo de referencia: 1 dólar US = 2 reales aprox. (Julio 2001)*

¿Cómo funciona?

Uno de los elementos destacables del Programa Dinero Directo a la Escuela es que su gestión está a cargo de Unidades Ejecutoras compuestas por personas de la comunidad escolar interesadas en el mejoramiento de la escuela, que participan activa y sistemáticamente en su gestión administrativa, financiera y pedagógica. Se constituyen como entidades de derecho privado sin fines de lucro y son obligatorias en todas las escuelas públicas con más de 100 alumnos. Son conocidas como Asociación de Padres y Maestros, Cajas Escolares, Consejos Escolares, Círculos de Padres y Maestros o Cooperativas Escolares, y asumen la función ejercida tradicionalmente por los estados y municipios, al pasar a responsabilizarse por la recepción y ejecución de los recursos financieros transferidos por el FNDE. En las escuelas con más de 20 alumnos y menos de 100, que no poseen unidad ejecutora propia, el dinero es traspasado a la Secretaría de Educación del Estado o Distrito Federal, o a la Prefectura Municipal, al igual que en los casos de escuelas más grandes donde no se ha constituído aún la Unidad Ejecutora.

Aunque hay diferencias entre estados respecto a los mecanismos de transferencia y criterios de distribución, en general los traspasos de fondos se realizan una vez al año en forma directa a las unidades ejecutoras, según el número de alumnos matriculados en cada escuela de acuerdo con el censo escolar del año anterior, y según la situación socioeconómica de la región donde se encuentra la escuela. Los fondos varían entre un mínimo de US$250 para las escuelas de hasta 100 alumnos y un máximo de US$50.000 para escuelas con 2.000 alumnos o más en las regiones Sur, Sud Oeste y Centro-Oeste, mientras que en las regiones del Norte y Nordeste el valor es hasta un 50% superior, variando entre US$300 y US$65.000, aproximadamente.

Los recursos se utilizan básicamente para tres objetivos:

• Mantenimiento, conservación y pequeñas reparaciones del establecimiento escolar, y adquisición de insumos necesarios para el funcionamiento de la escuela.

• Capacitación y perfeccionamiento de los profesionales de la educación.

• Adquisición de material didáctico-pedagógico.

El destino de los recursos tiene principalmente dos restricciones: no está permitido utilizarlos para el pago del personal (salario, bonificaciones u otros incentivos monetarios) y parte de estas transferencias están vinculadas a proyectos específicos que pueden ser tanto de iniciativa de la escuela como de la Secretaría de Educación. En este caso, los recursos sólo pueden ser gastados en actividades o insumos necesarios para el desarrollo del proyecto específico al que están vinculados.

Evaluación

Como toda innovación, ésta ha enfrentado obstáculos y sus resultados varían de un estado a otro, pero el balance general resulta positivo.

Entre las principales dificultades de los mecanismos utilizados para hacer la transferencia de recursos a las escuelas, se mencionan:

• La burocracia existente para el cumplimiento de las normas.

• La inexperiencia y la falta de calificación del personal involucrado.

• La legislación existente que, paradójicamente, no permite que la escuela sea una unidad presupuestaria.

No obstante, en 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un documento sobre reformas en educación y salud en América Latina que incluía una evaluación sobre tres programas brasileros que han tendido a la descentralización: el Programa Nacional de Alimentación Escolar, TV Escuela y el Programa de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (Dinero Directo a la Escuela). Según este documento, que hace un análisis más en profundidad con estudios de casos en el Estado de Minas Gerais y Pará, dichos programas habían significado avances sustantivos en términos de descentralización. En el caso de Dinero Directo a las Escuelas, se observa un positivo impacto en la infraestructura física y material, así como en el aprendizaje institucional que significa para las escuelas incorporarse al programa. Se destaca también que el Programa ha sido recibido con una alta aprobación por parte de los directores de las escuelas (superior al 80% en los estados estudiados), lo que acredita que esta opción permite atender parcial o integralmente las prioridades de sus establecimientos.

En términos del uso de los recursos y aplicación del programa, se comprueba que éste tiene mejores resultados en las escuelas con experiencia previa en gestión de recursos y en las que cuentan con su propia unidad ejecutora. En especial, el Programa Dinero Directo a la Escuela muestra la ganancia en autonomía que han tenido, en primera instancia, las escuelas, y luego las Prefecturas. En algunos casos, se ha podido apreciar también un impacto en el ambiente de las escuelas e incluso de las comunidades donde se localizan, revirtiendo el pesimismo e inercia con que antes eran recibidas las innovaciones educacionales.

***Contacto**: João de Lima Rocha, Gerente del Programa. Fono: (55 61) 2124109, Fax: (55 61) 2240136. E-mail: pdde@fnde.gov.br*

***Fuentes**:*

-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação, Governo Federal Brasil, "Programa Dinheiro Direto na Escola", abril 2000.

-Draibe, S. M., "A reforma da Educação no Brasil. A experiencia da descentralização de recursos no ensino fundamental. Estudos do caso", en Martinic et al (Eds.) "Reformas en Educación y Salud en América Latina", CIDE/ILADES, Santiago de Chile, octubre 1999.

-Paes de Barros, R. y Mendoza, R., "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileira" en Savedoff, W. "La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1998.

Argentina: Mejorando la gestión institucional

Con vistas a mejorar la calidad de la educación, fomentar la autonomía escolar y estimular la innovación en la gestión educacional, Argentina inició en 1999 el Programa Nacional de Gestión Institucional (PNGI). Está orientado principalmente al mejoramiento de las prácticas de gestión de los directivos y supervisores escolares, articulando las iniciativas del Ministerio de Educación Nacional y de los ministerios de educación provinciales.

Esta es la primera iniciativa surgida del Proyecto Multilateral de Refuerzo de la Gestión Educativa y Desarrollo Institucional, que se realiza en el marco de la Cumbre de las Américas con apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Contempla el trabajo de un grupo de "temas-eje", el cual se aterriza en la práctica a través de actividades de capacitación presenciales y a distancia, elaboración y difusión de materiales, instancias de intercambio de experiencias y proyectos que se apoyan en los recursos de la informática.

Los contenidos del programa

Se ha definido una selección de contenidos que orienta a todas las propuestas de formación continua del Programa para directivos, supervisores y equipos técnicos de los ministerios provinciales. Dichos contenidos están organizados alrededor de los seis ejes siguientes:

- Mundialización y globalización: nuevos desafíos educativos.
- Gestión institucional estratégica. Competencias de quienes lideran las instituciones educativas y escolares.
- Construcción y uso de la información para la toma de decisiones.
- Buenas prácticas de gestión y aprendizaje institucional: los procesos de innovación en la gestión educativa y escolar.
- Sujetos y contextos: desafíos específicos para la gestión educativa y escolar.
- Formación continua de equipos directivos.

El programa entiende por Gestión Escolar al conjunto de acciones, articuladas entre sí, que emprende el equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar el logro de los objetivos pedagógicos y educativos en y con la comunidad educativa. Las actividades que se desprenden de sus temas-eje buscan reconstruir el sentido y el valor de la vida institucional, diseñando un estilo de gestión diferente que pueda recrear la forma de hacer escuela conforme a los requerimientos del mundo actual. Esto se fundamenta en la convicción de que cada institución debe desarrollar una mayor capacidad en la toma de decisiones y en ejercicio de la autonomía, concretar una tarea formativa de calidad y generar nuevas modalidades de organización.

Gestión educativa y escolar en el continente

Una de las iniciativas abordadas por el Programa Nacional de Gestión Institucional (PNGI) de Argentina, fue continuar el proyecto «Gestión educativa y escolar en el continente» que se había iniciado un año antes de su formación (en 1998) y que duraba hasta el 2000, impulsado y cofinanciado por la OEA. Este consistió en identificar, sistematizar y analizar distintas experiencias de modernización de la gestión educativa que se vienen realizando en la Región. Participaron 19 países: Argentina (como coordinador), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Haití, Honduras, Jamaica, Saint Kitts & Nevis, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Panamá y Venezuela.

Los informes nacionales abordaron temas como la modernización de la gestión de los recursos humanos, el uso de indicadores educativos para la planificación y toma de decisiones, experiencias de involucramiento de diversos actores de la sociedad civil en la gestión educativa, gestión institucional escolar para mayor autonomía y para la calidad educativa, así como experiencias de involucramiento de los medios de comunicación en los procesos de reforma global de la educación.

Los análisis generales realizados a partir de estos estudios así como los informes de cada país han sido recopilados y sistematizados en un CD-ROM. También pueden verse en la web en: www.pgi.me.gov.ar/oea/index.html

Líneas de acción

El programa está constituído por ocho líneas de acción:

1. Formación de especialistas provinciales en gestión institucional educativa. Contempla un seminario taller de duración anual de unas 240 horas, con tres encuentros presenciales de una semana de duración cada uno e instancias de trabajo no presencial. Está previsto realizarlo tres años, para 120 personas cada seminario.

2. Jornadas de actualización orientadas a directivos y/o supervisores escolares. Más de 1.500 directivos de instituciones escolares y supervisores de todo el país han participado en las distintas provincias en una serie de jornadas de actualización en temas de gestión estratégica. La propuesta se ha desarrollado en cuatro encuentros y ha incluido instancias de trabajo autónomo.

3. Pasantías de intercambio entre directivos escolares. Con la intención de estimular propuestas de mejoramiento e innovación en las prácticas de gestión escolar, el Programa desarrolla un proyecto de formación basado en el intercambio de experiencias profesionales entre directivos argentinos y de otros países. La primera pasantía se desarrolló en Estados Unidos, adonde viajaron 20 directivos de escuelas de todo el país.

4. Seminario taller "Formación en red". Se ha desarrollado, con las autoridades educativas de la Provincia de Buenos Aires, una experiencia piloto de formación en gestión, cuyos destinatarios han sido los equipos directivos y de orientación escolar de doce instituciones educativas.

5. Asistencia técnica para los cursos de ascenso. Está destinada a actualizar los conocimientos de los aspirantes a cargos directivos.

6. Biblioteca básica. Se contempla seleccionar una colección de materiales considerados significativos para apoyar la tarea de los especialistas provinciales dedicados a la formación continua de directivos y supervisores, en los temas de gestión estratégica en el campo educativo. Esta biblioteca estará compuesta por materiales de distintas editoriales nacionales y de otros países, y formará parte de los centros de recursos de innovación educativa. Incluirá libros, videos y audio.

7. Haciendo escuela media. A través de esta línea, el programa busca promover la reflexión e intercambio en un grupo estable de directivos de nivel medio a cargo de experiencias innovadoras de gestión educativa.

8. Página web. Constituida como un espacio virtual de comunicación para intercambiar recursos y experiencias, la página web www.pgi.me.gov.ar intenta contribuir a la generación de una renovada gestión de las instituciones educativas, propiciando el acceso a espacios de conocimiento, estudio, análisis y reflexión.

***Contacto**: Pilar Pozner, Coordinadora General del Programa.*
Tel: (54 11 4) 8960715.
Fax: (54 11 4) 8156322,
E-mail: info@pgi.me.gov.

***Fuente**:*
-Ministerio de Educación, çSubsecretaría de Educación Básica, "Programa Nacional de Gestión Institucional" www.pgi.me.gov.ar.
-Ministerio de Educación, Programa Nacional de Gestión Institucional. "Plan de trabajo del Programa. Año 2000", Buenos Aires, junio 2000. Mimeo.